

Anna Dost

Das russische Verfassungsrecht auf dem Weg zum Föderalismus und zurück

*Zum Konflikt von Rechtsnormen und -wirklichkeit in
 der Russländischen Föderation von 1991 bis 2009*

Mit einem Vorwort von Alexander Blankenagel



General Editor: Andreas Umland,
Kyiv-Mohyla Academy, umland@stanfordalumni.org

Editorial Assistant: Olena Sivuda, *Drahomanov Pedagogical University of Kyiv, SLS6255@ku-eichstaett.de*

EDITORIAL COMMITTEE*

DOMESTIC & COMPARATIVE POLITICS

Prof. **Ellen Bos**, *Andrássy University of Budapest*
Dr. **Ingmar Bredies**, *University of Regensburg*
Dr. **Andrey Kazantsev**, *MGIMO (U) MID RF, Moscow*
Dr. **Heiko Pleines**, *University of Bremen*
Prof. **Richard Sakwa**, *University of Kent at Canterbury*
Dr. **Sarah Whitmore**, *Oxford Brookes University*
Dr. **Harald Wydra**, *University of Cambridge*

SOCIETY, CLASS & ETHNICITY

Col. **David Glantz**, *"Journal of Slavic Military Studies"*
Dr. **Marlène Laruelle**, *Johns Hopkins University*
Dr. **Stephen Shulman**, *Southern Illinois University*

Prof. **Stefan Troebst**, *University of Leipzig*

POLITICAL ECONOMY & PUBLIC POLICY

Prof. em. **Marshall Goldman**, *Wellesley College, Mass.*
Dr. **Andreas Goldthau**, *Central European University*
Dr. **Robert Kravchuk**, *University of North Carolina*
Dr. **David Lane**, *University of Cambridge*
Dr. **Carol Leonard**, *University of Oxford*
Dr. **Maria Popova**, *McGill University, Montreal*

ADVISORY BOARD*

Prof. **Dominique Arel**, *University of Ottawa*
Prof. **Jörg Baberowski**, *Humboldt University of Berlin*
Prof. **Margarita Balmaceda**, *Seton Hall University*
Dr. **John Barber**, *University of Cambridge*
Prof. **Timm Beichelt**, *European University Viadrina*
Dr. **Katrin Boeckh**, *University of Munich*
Prof. em. **Archie Brown**, *University of Oxford*
Dr. **Vyacheslav Bryukhovetsky**, *Kyiv-Mohyla Academy*
Prof. **Timothy Colton**, *Harvard University, Cambridge*
Prof. **Paul D'Anieri**, *University of Florida*
Dr. **Heike Dörrenbächer**, *Naumann Foundation Kyiv*
Dr. **John Dunlop**, *Hoover Institution, Stanford, California*
Dr. **Sabine Fischer**, *EU Institute for Security Studies*
Dr. **Geir Flikke**, *NUPI, Oslo*
Dr. **David Galbreath**, *University of Aberdeen*
Prof. **Alexander Galkin**, *Russian Academy of Sciences*
Prof. **Frank Golczewski**, *University of Hamburg*
Dr. **Nikolas Gvosdev**, *Naval War College, Newport, RI*
Prof. **Mark von Hagen**, *Arizona State University*
Dr. **Guido Hausmann**, *University of Freiburg i.Br.*
Prof. **Dale Herspring**, *Kansas State University*
Dr. **Stefani Hoffman**, *Hebrew University of Jerusalem*
Prof. **Mikhail Ilyin**, *MGIMO (U) MID RF, Moscow*
Prof. **Vladimir Kantor**, *Higher School of Economics*
Dr. **Ivan Katchanovski**, *University of Ottawa*
Prof. em. **Andrzej Korbonski**, *University of California*
Dr. **Iris Kempe**, *Heinrich Boell Foundation Tbilisi*
Prof. **Herbert Küpper**, *Institut für Ostrecht Regensburg*
Dr. **Rainer Lindner**, *CEEER, Berlin*
Dr. **Vladimir Malakhov**, *Russian Academy of Sciences*

FOREIGN POLICY & INTERNATIONAL AFFAIRS

Dr. **Peter Duncan**, *University College London*
Dr. **Taras Kuzio**, *Johns Hopkins University*
Prof. **Gerhard Mangott**, *University of Innsbruck*
Dr. **Diana Schmidt-Pfister**, *University of Konstanz*
Dr. **Lisbeth Tarlow**, *Harvard University, Cambridge*
Dr. **Christian Wipperfürth**, *N-Ost Network, Berlin*
Dr. **William Zimmerman**, *University of Michigan*

HISTORY, CULTURE & THOUGHT

Dr. **Catherine Andreyev**, *University of Oxford*
Prof. **Mark Bassin**, *Södertörn University*
Prof. **Karsten Brüggemann**, *Tallinn University*
Dr. **Alexander Etkind**, *University of Cambridge*
Dr. **Gasán Gusejnov**, *Moscow State University*
Prof. em. **Walter Laqueur**, *Georgetown University*
Prof. **Leonid Luks**, *Catholic University of Eichstaett*
Dr. **Olga Malinova**, *Russian Academy of Sciences*
Dr. **Andrei Rogatchevski**, *University of Glasgow*
Dr. **Mark Tauger**, *West Virginia University*
Dr. **Stefan Wiederkehr**, *BBAW, Berlin*

Dr. **Luke March**, *University of Edinburgh*
Prof. **Michael McFaul**, *US National Security Council*
Prof. **Birgit Menzel**, *University of Mainz-Germersheim*
Prof. **Valery Mikhailenko**, *The Urals State University*
Prof. **Emil Pain**, *Higher School of Economics, Moscow*
Dr. **Oleg Podvintsev**, *Russian Academy of Sciences*
Prof. **Olga Popova**, *St. Petersburg State University*
Dr. **Alex Pravda**, *University of Oxford*
Dr. **Erik van Ree**, *University of Amsterdam*
Dr. **Joachim Rogall**, *Robert Bosch Foundation Stuttgart*
Prof. **Peter Rutland**, *Wesleyan University, Middletown*
Prof. **Marat Salikov**, *The Urals State Law Academy*
Dr. **Gwendolyn Sasse**, *University of Oxford*
Prof. **Jutta Scherrer**, *EHESS, Paris*
Prof. **Robert Service**, *University of Oxford*
Mr. **James Sherr**, *RIIA Chatham House London*
Dr. **Oxana Shevel**, *Tufts University, Medford*
Prof. **Eberhard Schneider**, *University of Siegen*
Prof. **Olexander Shnyrkov**, *Shevchenko University, Kyiv*
Prof. **Hans-Henning Schröder**, *University of Bremen*
Prof. **Yuri Shapoval**, *Ukrainian Academy of Sciences*
Prof. **Viktor Shnirelman**, *Russian Academy of Sciences*
Dr. **Lisa Sundstrom**, *University of British Columbia*
Dr. **Philip Walters**, *"Religion, State and Society," Oxford*
Prof. **Zenon Wasyliv**, *Ithaca College, New York State*
Dr. **Lucan Way**, *University of Toronto*
Dr. **Markus Wehner**, *"Frankfurter Allgemeine Zeitung"*
Dr. **Andrew Wilson**, *University College London*
Prof. **Jan Zielonka**, *University of Oxford*
Prof. **Andrei Zorin**, *University of Oxford*

* While the Editorial Committee and Advisory Board support the General Editor in the choice and improvement of manuscripts for publication, responsibility for remaining errors and misinterpretations in the series' volumes lies with the books' authors.

Soviet and Post-Soviet Politics and Society (SPPS)

ISSN 1614-3515

Founded in 2004 and refereed since 2007, SPPS makes available affordable English-, German- and Russian-language studies on the history of the countries of the former Soviet bloc from the late Tsarist period to today. It publishes approximately 15-20 volumes per year, and focuses on issues in transitions to and from democracy such as economic crisis, identity formation, civil society development, and constitutional reform in CEE and the NIS. SPPS also aims to highlight so far understudied themes in East European studies such as right-wing radicalism, religious life, higher education, or human rights protection. The authors and titles of all previously published manuscripts are listed at the end of this book. For a full description of the series and reviews of its books, see www.ibidem-verlag.de/red/spps.

Editorial correspondence & manuscripts should be sent to: Dr. Andreas Umland, DAAD, German Embassy, vul. Bohdana Khmel'nitskoho 25, UA-01901 Kyiv, Ukraine. e-mail: umland@stanfordalumni.org

Business correspondence & review copy requests should be sent to: *ibidem*-Verlag, Julius-Leber-Weg 11, D-30457 Hannover, Germany; tel.: +49(0)511-2622200; fax: +49(0)511-2622201; spps@ibidem-verlag.de.

Book orders & payments should be made via the publisher's electronic book shop at: www.ibidem-verlag.de/red/SPPS_EN/

Authors, reviewers, referees, and editors for (as well as all other persons sympathetic to) SPPS are invited to join its networks at www.facebook.com/group.php?gid=52638198614
www.linkedin.com/groups?about=&gid=103012
www.xing.com/net/spps-ibidem-verlag/

Recent Volumes

- 98 *Tatiana Zhurzhenko*
Borderlands into Bordered Lands
Geopolitics of Identity in Post-Soviet Ukraine
With a foreword by Dieter Segert
ISBN 978-3-8382-0042-2
- 99 *Кирилл Галушко, Лидия Смола (ред.)*
Пределы падения – варианты украинского будущего
Аналитико-прогностические исследования
ISBN 978-3-8382-0148-1
- 100 *Michael Minkenberg (ed.)*
Historical Legacies and the Radical Right in Post-Cold War Central and Eastern Europe
With an afterword by Sabrina P. Ramet
ISBN 978-3-8382-0124-5
- 101 *David-Emil Wickström*
“Okna otkroi!” – “Open the Windows!”
Transcultural Flows and Identity Politics in the St. Petersburg Popular Music Scene
With a foreword by Yngvar B. Steinholt
ISBN 978-3-8382-0100-9
- 102 *Eva Zabka*
Eine neue „Zeit der Wirren“?
Der spät- und postsowjetische Systemwandel 1985-2000 im Spiegel russischer gesellschaftspolitischer Diskurse
Mit einem Vorwort von Margareta Mommsen
ISBN 978-3-8382-0161-0
- 103 *Ulrike Ziemer*
Ethnic Belonging, Gender and Cultural Practices
Youth Identities in Contemporary Russia
With a foreword by Anoop Nayak
ISBN 978-3-8382-0152-8
- 104 *Ksenia Chepikova*
„Einiges Russland“ - eine zweite KPdSU?
Aspekte der Identitätskonstruktion einer postsowjetischen „Partei der Macht“
Mit einem Vorwort von Torsten Oppeland
ISBN 978-3-8382-0311-9
- 105 *Леонид Люкс*
Западничество или евразийство? Демократия или идеократия?
Сборник статей об исторических дилеммах России
С предисловием Владимира Кантора
ISBN 978-3-8382-0211-2

Anna Dost

**DAS RUSSISCHE VERFASSUNGSRECHT
AUF DEM WEG ZUM FÖDERALISMUS
UND ZURÜCK**

Zum Konflikt von Rechtsnormen und -wirklichkeit in der
Russländischen Föderation von 1991 bis 2009

Mit einem Vorwort von Alexander Blankenagel

ibidem-Verlag
Stuttgart

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Bibliographic information published by the Deutsche Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek lists this publication in the Deutsche Nationalbibliografie; detailed bibliographic data are available in the Internet at <http://dnb.d-nb.de>.

Coverabbildung: „Die Regionen Russlands“ (Регионы России 2008-03).

Quelle: https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%A4%D0%B0%D0%B9%D0%BB:%D0%A0%D0%B5%D0%B3%D0%B8%D0%BE%D0%BD%D1%8B_%D0%A0%D0%BE%D1%81%D1%81%D0%B8%D0%B2008-03.png. Lizenziert unter der Creative-Commons-Lizenz (s. <http://creativecommons.org/licenses/by/2.0/deed.de>)

Diese Arbeit wurde von der Juristischen Fakultät der Humboldt-Universität zu Berlin 2010 als Dissertation angenommen.

Ein Forschungsaufenthalt in der Russischen Föderation wurde mit einem DAAD-Stipendium finanziert. Die Verfasserin wurde zudem mit einem Kurzzeitstipendium der Deutschen Forschungsgesellschaft (DFG) gefördert

∞

Gedruckt auf alterungsbeständigem, säurefreiem Papier
Printed on acid-free paper

ISSN: 1614-3515

ISBN-13: 978-3-8382-6292-5

© *ibidem*-Verlag
Stuttgart 2018

Alle Rechte vorbehalten

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlages unzulässig und strafbar. Dies gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und elektronische Speicherformen sowie die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

All rights reserved. No part of this publication may be reproduced, stored in or introduced into a retrieval system, or transmitted, in any form, or by any means (electronical, mechanical, photocopying, recording or otherwise) without the prior written permission of the publisher. Any person who does any unauthorized act in relation to this publication may be liable to criminal prosecution and civil claims for damages.

Inhalt

Vorwort von <i>Alexander Blankenagel</i>	11
Definitionen.....	15
Glossar.....	16
1. Einleitung	21
2. Das historische Erbe des Zarenreichs und der Sowjetunion im Hinblick auf den Föderalismus	29
2.1. Das russische Föderalismus-Konzept vor der Oktoberrevolution	29
2.2. Theorie und Praxis des sowjetischen Föderalismus	31
2.2.1. Die Verfassung von 1924	34
2.2.2. Die Verfassung von 1936	37
2.2.3. Die Verfassung von 1977	39
2.3. Die Übergangsphase - Der Föderationsvertrag von 1992 und die Verfassung von 1993	41
2.4. Föderalismustheorien mit Russlandbezug	45
2.4.1 Allgemeine Föderalismus-Theorie	46
2.4.2 Föderalismustheorie im Hinblick auf die Russische Föderation	55
2.5. Zusammenfassung	75
3. Methodik - Theorie des Informalen als Analyseinstrument für Rechtsnormen und Institutionen	77
3.1. Einleitung.....	77
3.2. Informale Theorie	78
3.2.1 Informale Theorie in der Politikwissenschaft	78
3.2.2. Theorien zum Neo-Institutionalismus	79
3.2.3. Informale Theorie in der Rechtswissenschaft: Die Studie von Schulze-Fielitz	82
3.2.4. Definition von Informalität	85
3.2.5. Die Studie von Blakkisrud	86
3.3. Theorien zur „Rule of Law“	90
3.4. Steinsdorffs Konzept der Legitimität	92
3.5. Studien zur „Rule of Law“ in der Russischen Föderation	94
3.5.1. Die Studie von Mommsen und Nußberger	94
3.5.2. Die Studie von Galligan und Kurkchijan	94

3.6.	Transformationstheorien.....	100
3.7.	Theoretischer Ansatz.....	103
	3.7.1. Verbindung von informaler Theorie mit der „Rule of Law“	104
	3.7.2. Differenzierung zwischen Rechtsnormen und Institutionen – Anpassung des „Rule of Law“- Modells für die Dissertation	105
	3.7.3. Bewertung von Rechtsnormen.....	106
	3.7.4. Bewertung von Institutionen - eine Weiterentwicklung der „Rule of Law“	109
	3.7.5. Regionale Besonderheiten.....	111
3.8.	Methodisches Vorgehen	113
4.	Der aktuelle Aufbau des Föderalismus in der Russischen Föderation	115
4.1.	Der föderative Aufbau.....	115
4.2.	Asymmetrie – das Verfassungsmodell und die Verfassungspraxis (Status und Rolle der Subjekte).....	115
	4.2.1. Die Ganzheitlichkeit des Territoriums gemäß Art. 5 Abs. 3 VerfRF	115
	4.2.2. Die Arten der Subjekte nach Art. 65 VerfRF	116
	4.2.3. Das Prinzip der Gleichheit der Subjekte Art. 5 Abs. 4 VerfRF	117
	4.2.4. Die Regelung in Art. 73 VerfRF – eine Art Subsidiaritätsprinzip?	124
	4.2.5. Die Teilnahme der Subjekte am föderalen Gesetzgebungsprozess	124
	4.2.6. Das institutionelle Verhältnis von Präsident und Subjekten	124
	4.2.7. Die Überwachung der Subjekte durch die Präsidentenvertreter	143
	4.2.8. Die föderalen Finanzbeziehungen	143
4.3.	Der Grundsatz der Einheitsverwaltung nach Art. 77 Abs. 2 VerfRF.....	157
4.4.	Das Gerichtssystem.....	165
4.5.	Bedeutung der föderalen Bezirke und der Rolle der Präsidentenvertreter.....	168
	4.5.1. Rechtsgrundlage für das Institut der Präsidentenvertreter.....	168
	4.5.2. Die Gründung der föderalen Bezirke und Schaffung der Präsidentenvertreter	169
	4.5.3. Die Aufgaben und Funktionen der Präsidentenvertreter	172
	4.5.4. Die Praxis der Präsidentenvertreter	174
	4.5.5. Schaffung von Verfassungsgerichten auf Bezirksebene.....	178
	4.5.6. Bewertung der Schaffung der föderalen Bezirke und der Rolle der Präsidentenvertreter.....	180
4.6.	Die Auswirkungen auf den Verfassungsaufbau und das informale Spiel der Akteure.....	182
5.	Die Aufteilung der Gesetzgebungszuständigkeiten	185
5.1.	Grundsätzliche Abgrenzung zwischen Gesetzgebungszuständigkeit und Organkompetenzen	186
	5.1.1. Definition von Zuständigkeiten und Kompetenzen.....	186
	5.1.2. Verfassungsrechtliche Konstruktionsmöglichkeiten von Zuständigkeitsnormen.....	188

5.2.	Keine abschließende verfassungsrechtliche Regelung	189
5.3.	Historischer Hintergrund	190
5.4.	Die Regelung der Verfassung von 1993	191
5.4.1.	Allgemeine Fragen der verfassungsrechtlichen Abgrenzungsregeln	191
5.4.2.	Die ausschließliche Zuständigkeiten der Föderation	198
5.4.3.	Die gemeinsame Zuständigkeit.	201
5.4.4.	Die ausschließliche Zuständigkeit der Subjekte.	212
5.5.	Föderale Verträge als zweite Quelle für Zuständigkeiten und Kompetenzen ..	217
5.5.1.	Einleitung	217
5.5.2.	Verfassungsrechtliche Grundlagen	219
5.5.3.	Charakteristika der vertragsschließenden Subjekte.	221
5.5.4.	Aufbau und Inhalt der föderalen Verträge	224
5.5.5.	Weitere Entwicklungen nach dem Abschluss der föderalen Verträge....	235
5.5.6.	Bewertung des Prozesses der föderalen Verträge	242
5.5.7.	Eigene Stellungnahme	244
5.6.	Das Kompetenzabgrenzungsgesetz und das Subjektorganisationsgesetz	246
5.6.1.	Das Kompetenzabgrenzungsgesetz	246
5.6.2.	Das Subjektorganisationsgesetz	248
5.7.	Der Kampf um die Kompetenzen – das perfekte Einfallstor für das Informale	255
5.7.1.	Zentrale und dezentrale Elemente in der Entwicklung	255
5.7.2.	Ausblick	256
6.	Das russische Parlament – die Föderale Versammlung	259
6.1.	Die Staatsduma	259
6.1.1.	Einleitung	259
6.1.2.	Geschichte der Staatsduma	260
6.1.3.	Das Wahlrecht	262
6.1.4.	Der verfassungsrechtliche Status des Staatsdumaabgeordneten	263
6.1.5.	Informale Theorie und Lobbyismus	264
6.2.	Der Föderationsrat	269
6.2.1.	Historische Vorbilder	270
6.2.2.	Verfassungsrechtliche Grundlagen	273
6.2.3.	Die Berufungsmodi der Mitglieder des Föderationsrats	273
6.2.4.	Die Organe des Föderationsrats	287
6.2.5.	Der Einfluss der Subjekte über den Föderationsrat im Gesetzgebungsverfahren	289
6.2.6.	Die Zusammenarbeit des Föderationsrats mit anderen föderalen Staatsorganen	291
6.2.7.	Die neue Zusammensetzung des Föderationsrats	292
6.2.8.	Der Einfluss der Zusammensetzung des Föderationsrats auf die Stellung des Oberhauses im System der Institutionen	295
6.2.9.	Theorie des Informalen und Föderationsrat	296

7. Das Gesetzgebungsverfahren und der Beitrag der Subjekte zur föderalen Gesetzgebung .	301
7.1. Das Gesetzgebungsverfahren .	301
7.1.1. Einleitung .	313
7.1.2. Gesetzesinitiative .	304
7.1.3. Erarbeitung und Verabschiedung von Gesetzesprojekten durch die Staatsduma .	305
7.1.4. Erarbeitung und Verabschiedung föderaler Gesetze durch den Föderationsrat .	309
7.1.5. Unterzeichnung von Gesetzen durch den Präsidenten .	318
7.1.6. Besonderheiten von Haushaltsgesetzen .	322
7.1.7. Der Föderationsrat bei Besonderheiten der Verabschiedung föderaler Verfassungsgesetze und verfassungsändernder Gesetze .	327
7.1.8. Zusammenfassung .	332
7.2. Die Beteiligung der Subjekte am Gesetzgebungsprozess .	333
8. Die Rolle des Föderalen Verfassungsgerichts bei der Ausgestaltung des Föderalismus in der RF.	343
8.1. Die Verfahrensarten .	344
8.1.1. Die abstrakte Normenkontrolle gemäß Art. 125 Abs. 2 VerfRF .	344
8.1.2. Das Organstreitverfahren und föderaler Streit gemäß Art. 125 Abs. 3 VerfRF .	345
8.1.3. Die konkrete Normenkontrolle gemäß Art. 125 Abs. 4 Alt. 2 VerfRF .	346
8.1.4. Die abstrakte Verfassungsauslegung gemäß Art. 125 Abs. 5 VerfRF .	346
8.2. Die einzelnen Verfahren in der Rechtswirklichkeit .	347
8.3. Die Durchsetzung von Verfassungsgerichtsentscheidungen in der Rechtswirklichkeit .	348
8.4. Das präsidentielle Vermittlungsverfahren nach Artikel 85 Abs. 1 VerfRF .	350
8.5. Die Rechtsprechung des Verfassungsgerichts der RF zu föderalen Fragestellungen .	354
8.5.1. Die Entscheidung zum parlamentarischen oder präsidentiellen System der Subjekte (1. Altaj-Entscheidung) .	354
8.5.2. Die Entscheidung über die Zulässigkeit von Rechtsetzung der Subjekte vor föderaler Rechtsetzung .	356
8.5.3. Die Entscheidung zum Waldgesetzbuch .	357
8.5.4. Die Skuratov-Entscheidung .	357
8.5.5. Die Zweite Altaj-Entscheidung .	359

8.5.6. Die Entscheidung zur Auflösung der Subjektparlamente (Bundeszwang-Entscheidung)	363
8.5.7. Die Entscheidung über die Amtsdauer der Subjektexekutivspitzen	370
8.5.8. Die Entscheidung über die Zuständigkeit von Verfassungsgerichten für die Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit von Subjektgesetzen	373
8.5.9. Die Gouverneursentscheidung	373
8.5.10. Entwicklungslinien der Rechtsprechung des VerfGRF zum Föderalismus	379
8.6. Das VerfGRF als Akteur zwischen Zentrum und Regionen	380
9. Die Beziehung einzelner Subjekte zum föderalen Zentrum.....	385
9.1. Der Staatsaufbau der Subjekte.....	385
9.2. Die Entwicklung der regionalen Parlamente	386
9.3. Die Regelungen des SubjOrgG	387
9.3.1. Das Zusammenwirken föderaler und Subjektorgane nach Art. 23 SubjOrgG	387
9.3.2. Die Teilnahme der Subjektparlamente bei der Bildung der Exekutivorgane nach Art. 24 SubjOrgG.....	390
9.3.3. Das Organstreitverfahren nach Art. 25 SubjOrgG	390
9.3.4. Die Verantwortlichkeit der Subjektorgane nach Art. 26 SubjOrgG	391
9.4. Republik Tatarstan.....	394
9.4.1. Einleitung	395
9.4.2. Geschichte.....	395
9.4.3. Die Verfassung der Republik Tatarstan (VerfRT)	396
9.4.4. Die föderalen Verträge 1994 und 2007	399
9.4.5. Der Staatsaufbau.....	407
9.4.6. Die Rechtsprechung des tatarischen Verfassungsgerichts.....	407
9.4.7. Der föderale Finanzausgleich	409
9.4.8. Der Beitrag Tatarstans zur föderalen Rechtsetzung	412
9.4.9. Bewertung der Untersuchungsergebnisse	413
9.5. Das Sverdlovsker Gebiet	415
9.5.1. Einleitung	415
9.5.2. Geschichte.....	416
9.5.3. Das Statut des Sverdlovsker Gebiets	419
9.5.4. Der föderale Vertrag vom 12. Januar 1996.....	426
9.5.5. Der Staatsaufbau.....	426
9.5.6. Die Rechtsprechung des Sverdlovsker Statutengerichts	427
9.5.7. Der föderale Finanzausgleich	427
9.5.8. Der Beitrag des Sverdlovsker Gebiets zur föderalen Rechtssetzung	428
9.5.9. Bewertung.....	429
9.6. Vergleich der beiden Subjekte	430

10. Zusammenfassung der Untersuchungsergebnisse	435
11. Ausblick: Föderalismus im Zeitalter der „Vertikalen der Macht“	439
Literaturverzeichnis.....	443
1. Verwendete Literatur	443
2. Geführte Interviews.....	456

Vorwort

Die vorliegende Arbeit behandelt ein politisch und rechtlich reizvolles und immer noch und immer wieder aktuelles Thema. Die vergleichende Umschau zeigt allerdings, dass alle großen Flächenstaaten (außer der Volksrepublik China) Föderationen sind und dass es daher dem größten Flächenstaat der Welt vielleicht gut anstünde, sich auch föderal zu organisieren. Der Föderalismus hat jedoch keine Tradition in Russland. Schon die RSFSR als Teilstaat der UdSSR war nur formal eine Föderation. Die neue Verfassung hat die föderale Struktur auf der Grundlage der Föderationsverträge von 1992 beibehalten. Die Bundesstaatlichkeit in der Russischen Föderation war dann nach der Verfassungsgebung 1993 immer ein Feld politischer Konflikte und Entwicklungen, in den 90er Jahren zunächst mit starken zentrifugalen und dann unter der Präsidentschaft von Putin mit stark zentralistischen Tendenzen, bis hin zu dem Eindruck für den außenstehenden Betrachter, der sowjetische „Oberflächenföderalismus“ – föderal in der Form, sozialistisch in der Sache (Stalin) - könnte zurückgekehrt sein. Die Zentralisierung unter Putin – die sogenannte Verstärkung der Machtvertikale – hat freilich die Probleme der Russischen Föderation und des russischen Föderalismus nicht lösen können: Verwiesen sei nur auf die Probleme im Kaukasus, die zu der hilflosen Gründung des „Kaukasischen Föderalen Kreises“ als Zusammenfassung der ethnisch nicht russischen kaukasischen Republiken und des (russischen) Gliedstaates „Kreis Stavropol“ geführt haben. Das Thema des russischen Föderalismus hat also nichts von seiner Aktualität verloren.

In der deutschsprachigen Literatur gibt es bisher anders als im angelsächsischen Sprachraum keine gründliche Auseinandersetzung mit dem Föderalismus in der Russischen Föderation. Die Arbeit schließt also eine vorhandene Lücke; sie überzeugt durch die Erfassung der formalen und der informalen Strukturen des russischen Föderalismus und geht so über die Perspektive normaler rechtswissenschaftlicher Untersuchungen hinaus. Mit dem Ansatz „rule of law“ findet die Verfasserin ein theoretisches Werkzeug, mit dem sie das russische Recht und die russische Rechtswirklichkeit einigermaßen adäquat erfassen kann.

Bei der Analyse der rechtlichen Strukturen setzt die Arbeit interessante und wichtige Schwerpunkte. Zu nennen ist hier etwa das Phänomen der verfassungsrechtlichen Asymmetrie der Gliedstaaten in der Russischen Föderation, von der symbolischen Ungleichheit des Art. 5 Abs. 1 VerfRF, der bei den Gliedstaaten zwischen „Staaten“ und sonstigen Subjekten der Russischen Föderation unterscheidet, bis hin zur – in den 90er Jahren - Ungleichheit der russischen Gliedsstaaten auf der Grundlage separater föderaler Verträge mit dem Zentrum, Art. 11 Abs. 3 VerfRF, und dem Problem der Einordnung dieser föderalen Verträge in die Normenhierarchie der Russischen Föderation. Die Autorin geht hier mit der Analyse zweier föderaler Verträge, nämlich des Vertrages (bzw. der zwei Verträge) der Föderation mit Tatarstan einerseits und des Vertrages mit dem Gebiet Jekaterinburg (Sverdlovsk) andererseits ins Detail und vermittelt dem Leser wertvolle Informationen. Zu nennen ist weiter etwa die Darstellung der (beschränkten) Souveränität der Gliedstaaten der Russischen Föderation und des - erfolglosen - Kampfes der Gliedstaaten um das Recht, sich souverän nennen zu dürfen: auf diese in Russland intensiv ausgetragene Diskussion blickt der westlicheuropäische Jurist angesichts ihrer Rückwärtsgewandtheit mit einer gewissen Verwunderung. Erwähnenswert ist weiter die informationsreiche Analyse des bisher in der deutschen Rechtsvergleichung (und auch sonst) noch nicht eingehend behandelten Subjektsorganisationsgesetzes (FZ No. 184) und die Verarbeitung der föderalismusrelevanten Entscheidungen des russischen Verfassungsgerichts.

Die Verfasserin bleibt aber lobenswerterweise bei den rechtlichen Strukturen nicht stehen, sondern bemüht sich auch um eine Erfassung der Rechtswirklichkeit. Unter dem Begriff der informalen Strukturen erfolgt eine empirische Untersuchung sowohl des praktischen Funktionierens als auch des praktischen Nicht-Funktionierens des russischen Föderalismus und der Interaktionen von Institutionen, Politikern und Funktionären innerhalb und außerhalb der rechtlich geregelten Sphäre im föderalen Zentrum Moskau, in Tatarstan und im Gebiet Jekaterinburg (Sverdlovsk). Aufschlussreich ist dabei die Darstellung der jeweils unterschiedliche Sicht und Erwartungshaltung von Wissenschaftlern, Politikern und Funktionären der Zentrale, der ökonomisch starken, sich als nichtrussisch definierenden Republik und des wichtigen, industriell geprägten Gebietes Sverdlovsk hinsichtlich der Gegenwart und Zukunft des Föderalismus in Russland. Die

Analyse der informalen Strukturen zeigt darüber hinaus, wie viele andere transformationstheoretische Studien, bei den Betroffenen Akteuren ein tiefes Mißtrauen gegenüber dem formalem Recht und formalen Institutionen.

Ob die Charakterisierung des russischen Föderalismus als einer föderalen Oberfläche – man könnte auch den Kalauer eines „Potemkin-Föderalismus“ formulieren – zutreffend und überzeugend ist, sei dem Leser überlassen. Ist die Einschätzung der Autorin richtig – und dafür spricht vieles –, so hat sie für die weitere Forschung gleich eine ungelöste Frage formuliert, nämlich was die Gründe dafür sein könnten, dass ein Staat/eine Gesellschaft ein so aufwendiges System wie den Föderalismus quasi im Leerlauf betreibt.

Alexander Blankenagel

Definitionen

Russische Föderation	Russische Föderation (Russländische Föderation)
Föderale Verfassung	Föderale Verfassung und Bundesverfassung werden synonym gebraucht.
Föderales Gesetz	Föderales Gesetz und Bundesgesetz werden synonym gebraucht.
Präsidentenstellvertreter	Präsidentenstellvertreter und <i>Polpred (polno-močnyj predstavitel')</i> werden synonym gebraucht.
Prinzipien für Föderationen*	Prinzipien für Föderationen bezeichnen fünf klassische Strukturvoraussetzungen für Föderationen.
Subjektexekutivspitze*	Republikspräsident einer Teilrepublik oder Gouverneur eines sonstigen Subjekts

Glossar

AbgStatusG*	Föderales Gesetz „Über den Status des Mitglieds des Föderationsrats und Status des Abgeordneten der Staatsduma der Föderalen Versammlung der Russischen Föderation“ (<i>Federal'nyj Zakon „O statuse člana Soveta Federacii i statuse deputata Gosudarstvennoj Dumy Federal'nogo Sobranija Rossijskoj Federacii“</i>)
BestellG*	Föderales Gesetz über die Ordnung der Besetzung des Föderationsrats (<i>Federal'nyj Zakon „O porjadke formirovanija Soveta Federacii Federal'nogo Sobranija Rossijskoj Federacii“</i>)
FKZ	Föderales Verfassungsgesetz (<i>Federal'nyj konstitucionnyj zakon</i>)
FV-RT*	Föderaler Vertrag der Russischen Föderation mit der Republik Tatarstan (<i>„Dogovor o razgraničenii predmetov vedenija i polnomočij meždu organami gosudarstvennoj vlasti Rossijskoj Federacii i organami gosudarstvennoj vlasti Respubliki Tatarstan“</i>)
FZ	Föderales Gesetz (<i>Federal'nyj Zakon</i>)
GiP	Zeitschrift „Staat und Recht“ (<i>„Gosudarstvo i Pravo“</i>)
GO-Duma	Geschäftsordnung der Staatsduma der Föderalen Versammlung der Russischen Föderation
GO-FR	Geschäftsordnung des Föderationsrats der Föderalen Versammlung der Russischen Föderation

KompAbgG*	Föderales Gesetz „Über die Prinzipien und Ordnung der Abgrenzung der Zuständigkeitsgegenstände und Vollmachten zwischen den Organen der Staatsgewalt der Russischen Föderation und den Organen der Staatsgewalt der Subjekte der Russischen Föderation“ <i>(Federal’nyj Zakon „O principach i porjadke razgraničenij predmetov vedenija i polnomočij meždu organami gosudarstvennoj vlasti Rossijskoj Federacii i organami gosudarstvennoj vlasti sub“jektiv Rossijskoj Federacii“)</i>
KPdSU	Kommunistische Partei der Sowjetunion
LDPR	Liberaldemokratische Partei Russlands
Narkom	Volkskommissar (<i>Narodnyj Kommissar</i>), ab 1946 Minister
PrFöd*	Prinzipien für Föderationen bezeichnen fünf klassische Strukturvoraussetzungen für Föderationen.
RT*	Republik Tatarstan (<i>Respublika Tatarstan</i>)
RKP (B)	Rossijskaja Kommunističeskaja partija Rossii (B)
Sovnarkom	Rat der Volkskommissare (<i>Sovet narodnych komissarov</i>), ab 1946 Ministerrat – die Regierung der RSFSR, der UdSSR und der Unionsrepubliken.
SPS	Union der Rechten Kräfte (<i>Sojuz Pravych Sil</i>)
SG*	Sverdlovsker Gebiet (<i>Sverdlovskaja oblast’</i>)
SSG*	Statut des Sverdlovsker Gebiets (<i>Statut Sverdlovskoj oblasti</i>)
StAG*	Gesetz über die Staatsanwaltschaft (<i>Federal’nyj Zakon „O prokulture“</i>)

SubjOrgG*	Föderales Gesetz „Über die allgemeinen Prinzipien der Organisation der Gesetzgebungs- (Vertretungs-) und Exekutivorgane der staatlichen Gewalt der Subjekte der Russischen Föderation“ (<i>Federal'nyj Zakon „Ob obščich principach organizacii zakonodatel'nych (predstavitel'nych) i ispolnitel'nych organov gosudarstvennoj vlasti sub"ektov Rossijskoj Federacii"</i>)
SZ FZ	Gesetzessammlung (<i>Sobranie Zakonodatel'stva</i>)
VerfRA*	Verfassung der Republik Altaj (<i>Konstitucija Respubliki Altaj</i>)
VerfGGRF	Verfassungsgerichtsgesetz der Russischen Föderation (<i>Federal'nyj Konstitucionnyj Zakon „O Konstitucionnom Sude Rossijskoj Federacii"</i>)
VerfGRF	Föderales Verfassungsgericht der Russischen Föderation (<i>Konstitucionnyj Sud Rossijskoj Federacii</i>)
VerfRF	Verfassung der Russischen Föderation (<i>Konstitucija Rossijskoj Federacii</i>)
VerfRT*	Verfassung der Republik Tatarstan (<i>Konstitucija Respubliki Tatarstan</i>)
VerfSU	Verfassung der Sowjetunion (<i>Konstitucija Sojuza Socialističeskich Sovetskich Respublik</i>)
VKP (B)	Kommunistische Allunions Partei (Bolschewiki) / (<i>Vsesojuznaja Kommunističeskaja Partija [bol'shevikov]</i> , VKP[B] –1925 bis 1952 Name der Kommunistischen Partei der Sowjetunion
VKS	Entscheidungssammlung des Föderalen Verfassungsgerichts (<i>Vestnik Konstitucionnogo Suda</i>)
WahIG*	Föderales Gesetz „Über die allgemeinen Garantien der Wahlrechte und des Rechts auf die Teilnahme am Referendum der Bürger der Russischen Föderation“ (<i>Federal'nyj Zakon „Ob osnovnych garantijach izbiratel'nych prav i prava na učastie v referendum graždan Rossijskoj Federacii"</i>)

ZIK, VZIK

Zentrales Exekutivkomitee, Allunions ZEK (*Zentral'nyj Iсполnitel'nyj Komitet, Vsesojuznyj Zentral'nyj Komitet*); bis 1936 zwischen den Sowjetkongressen das zentrale Legislativ- und Exekutivorgan der RSFSR bzw. der UdSSR

Die mit (*) bezeichneten Abkürzungen stammen von der Verfasserin.

Verwendet wird die Transkription nach *Steinitz*. Lediglich gebräuchliche Bezeichnungen wie „Bolschewiki“, Moskau, Kasan oder Jekaterinburg und Ereignisse wie der Tschetschenien-Krieg werden in dieser Lautschrift dargestellt.

Zudem wird hier der Einfachheit halber überwiegend die grammatische männliche Form für Amtsbezeichnungen benutzt. Dies reflektiert die auch in der Praxis geringe Präsenz und Repräsentation von Frauen als Akteurinnen russischer Politik.

1. Einleitung

Die vorliegende Dissertation „Das Russische Verfassungsrecht auf dem Weg zum Föderalismus und zurück“ setzt sich mit den Entwicklungen des föderalen Verfassungsrechts der Russischen Föderation auseinander.

Der Sinn von Föderationen besteht darin, dass im Rahmen einer Arbeitsteilung auf der föderalen und der Ebene der Gliedstaaten (Föderationssubjekte) diejenigen Aufgaben gelöst werden, die dort jeweils am besten lösbar sind: Auf föderaler Ebene sind dies diejenigen, die die Gliedstaaten nicht lösen können oder wollen und auf regionaler Ebene diejenigen, die die Gliedstaaten lösen können und wollen. In den verschiedenen Bundesstaaten, die existieren, ist diese Arbeitsteilung höchst unterschiedlich organisiert. Wenn sich diese Organisation als nicht mehr zweckmäßig erweist, treten Konflikte zwischen dem föderalen Zentrum und der Peripherie oder unter Umständen auch zwischen den Gliedstaaten untereinander auf. Die Ursachen dieser Konflikte liegen oftmals in der wirtschaftlichen Entwicklung, aber auch in „ethnisierten“ Auseinandersetzungen, häufig in Kombination beider Ursachen. Weltweite Beispiele sind der aufkeimende Separatismus Schottlands nach der Entdeckung und Ausbeutung des Nordseeöls („Scottish Oil!“) im Vereinigten Königreich, die unter dem Label „Sprachenstreit“ firmierende Auseinandersetzung in der belgischen Föderation um die divergierende wirtschaftliche Entwicklung in Flandern und der Wallonie oder die immer wiederkehrenden Sezessionsbestrebungen Quebecs in Kanada.

Die Russische Föderation (RF) ist geographisch das größte Land der Welt. Dies spiegelt sich auch in ihrem föderalen Aufbau wider. Es existieren 83 Föderationssubjekte mit teilweise sehr unterschiedlichem Verfassungsstatus. Nach dem Zerfall der Sowjetunion nach 1991 war die Verfassungsrechtsentwicklung unter Präsident *El'cin* von großer Dynamik und divergenten zentrifugalen Tendenzen gekennzeichnet. Seit *Putins* Amtsantritt im Jahr 2000 und der unter ihm im selben Jahr begonnenen Föderalismusreform überwiegen die zentripetalen Tendenzen, und die Konflikte sind vorerst beigelegt.

Ausgehend von der Verfassung von 1993 wird in der vorliegenden Arbeit das Verhältnis des föderalen Zentrums zu den Subjekten anhand einer Vielzahl von Rechtsakten untersucht. Das allgemeine Bild stärkerer föderaler Tendenzen wandelt sich seit den Anfangsjahren zu Gunsten zentralistischer Strömungen. Die Verfassungsentwicklung auf der föderalen Ebene wird um eine

Darstellung der föderalen Beziehungen zweier Föderationssubjekte, der Teilrepublik Tatarstan und des Sverdlovsker Gebiets, ergänzt.

Dabei werden im Folgenden untersucht:

- die föderale Vorgeschichte der staatlichen Vorläufer der Russischen Föderation (des Zarenreichs und der Sowjetunion),
- Föderalismustheorien mit Russlandbezug,
- der Verfassungsaufbau,
- die Abgrenzung der Gesetzgebungszuständigkeiten und Organkompetenzen zwischen Föderation und Föderationssubjekten,
- die Wirkungsweise des föderalen Parlaments,
- das Gesetzgebungsverfahren und der Beitrag der Föderationssubjekte zur föderalen Gesetzgebung,
- die Rechtsprechung des föderalen Verfassungsgerichts zu föderalen Fragestellungen sowie
- das Verhältnis von Tatarstan und des Sverdlovsker Gebiets zum föderalen Zentrum.

Hierzu werden von der Verfasserin der Arbeit geführte problemzentrierte Interviews mit Wissenschaftlern und Spitzenpolitikern in Moskau, Kasan und Jekaterinburg verwendet. Ein zentrales Ziel der Arbeit war die bislang nur spärlich vorliegende, aber angezeigte Erschließung der russischen Diskussion für die Forschung im deutschsprachigen Raum.

Im Verlauf der Arbeit wird ein methodischer Ansatz neu entwickelt und verfolgt, der die juristische Normexegese mit einer informalen politikwissenschaftlichen Theorie verbindet sowie die Untersuchungsergebnisse auf die Vereinbarkeit mit Prinzipien für das Bestehen von Föderationen und modifizierter Kriterien der „Rule of Law“ untersucht. Dieses Vorgehen ermöglicht nicht nur eine Annäherung an die Rechtswirklichkeit, die allein mit juristischer Normexegese nicht zu leisten gewesen wäre. Die entwickelten Bewertungskriterien für Rechtsnormen und Verfassungsinstitutionen bieten überdies ein handhabbares Prüfungsschema, in das nicht-juristische Konzepte integriert werden können.

Nach einem kurzen Abriss der russischen Geschichte des Föderalismus – von den bis auf die im polnischen Königreich vorhandenen Errungenschaften nichtvorhandenen föderalen Elementen über die Vorschläge der Sozialrevolutionäre und die Zäsur der Oktoberrevolution 1917 – werden die einzelnen Verfassungen und Transformationen der Sowjetzeit bis zur Verabschiedung der Verfassung von 1993 folgenden Theorien zum Föderalismus mit Russ-

land-Bezug vorgestellt. Anschließend wird das für die Russische Föderation besondere Phänomen der Asymmetrie (Kapitel 2) ausführlich erörtert.

Ausgehend vom aktuellen Forschungsstand wird im 3. Kapitel eine eigene Methode der Untersuchung für Institutionen und Rechtsnormen vorgestellt. Grundlage dieser Methode ist eine selbstständig entwickelte Bestimmung der informalen Theorie als ungeschriebenes Recht. Für ein weitergehendes Verständnis des Verhaltens von Akteuren¹ wird ein erweiterter und fortgeführter Begriff von Informalität verwendet. Er gilt für alle Handlungen zwischen Amtsträgern untereinander, die außerhalb der rechtlich geregelten Sphäre stattfinden und gegenseitigen Verhaltenserwartungen entsprechen. Weiterhin wird ein Modell der „Rule of Law“ entwickelt und für die Zwecke des Erkenntnisinteresses der Arbeit angepasst. „Rule of Law“ bedeutete als Ausgangspunkt der theoretischen Überlegungen die Bindung der Exekutive an geltendes Recht und die Begrenzung des exekutiven Handelns hierdurch. Ein Modell der „Rule of Law“ bot sich hier besonders an, da es im Gegensatz zum Rechtsstaatsprinzip weniger statisch ist und es zudem ermöglicht, politikwissenschaftliche Überlegungen zu integrieren. Das gewählte Grundmodell der „Rule of Law“ wird von der Verfasserin weiterhin für die Untersuchung von *Rechtsnormen* und *Verfassungsinstitutionen* modifiziert.

Das gewählte Prüfungsschema ist wie folgt:

- In einem *ersten Schritt* wird die Rechtsnorm ausgelegt bzw. der Aufbau der Institution dargestellt. Dabei werden die üblichen juristischen Auslegungsmethoden verwandt und die Rechtsprechung des russischen föderalen Verfassungsgerichts (VerfGRF) und die russische sowie vorhandene nichtrussische Literatur herangezogen.
- Im *zweiten Schritt* werden informale Prozesse und Vorgänge untersucht, soweit sie für das Zustandekommen der Norm oder das Verständnis der Entwicklung der Institution hilfreich sind.
- In einem *dritten Schritt* werden die Ergebnisse der Auslegung bzw. der Untersuchung der Institution in Verbindung mit den beschriebenen informalen Prozessen betrachtet und es wird untersucht, ob sie den oben aufgestellten Kriterien der „Rule of Law“ entsprechen oder nicht.
- Im *vierten Schritt* werden – soweit angezeigt – die Rechtsnormen bzw. Institutionen daraufhin untersucht, wie sie die Prinzipien für das Beste-

1 Hiermit sind häufig der Föderationspräsident auf der föderalen Ebene, Subjektexekutivspitzen (Republikspräsidenten und Subjektgouverneure) auf Subjektebene gemeint.

hen einer Föderation im Hinblick auf die herausgearbeiteten Kriterien beeinflussen.

Dabei wird auf die Besonderheiten der russischen Entwicklung Rücksicht genommen und eine schematische westliche Sicht vermieden.

Mithilfe dieses Vorgehens soll es gelingen, eine weitestmögliche Annäherung an die Rechtswirklichkeit zu erreichen und gleichzeitig anhand eines vorhandenen Maßstabes eine Bewertung der Untersuchungsergebnisse vorzunehmen und zudem die russische Diskussion der deutschen Wissenschaft zu erschließen.

Das 4. Kapitel ist einer Bestandsaufnahme entscheidender Aspekte des gegenwärtigen russischen Föderalismus gewidmet. Zunächst wird die Praxis des Abschlusses der föderalen Verträge seit 1994 beleuchtet und analysiert. Das föderale Zentrum schloss diese Verträge mit den Teilrepubliken, später auch mit anderen Subjekten, um Sezessionsbestrebungen zu verhindern. Die Praxis dieser föderalen Verträge blieb bei Praktikern und Wissenschaftlern stets umstritten, vor allem bezüglich des Verhältnisses zur föderalen Verfassung. Insbesondere geht es bei den Verträgen um russische Besonderheiten, wie etwa das Prinzip der Einheitsverwaltung innerhalb eines föderalen Systems, die Entwicklung des Haushaltsföderalismus mit dem föderalen Finanzausgleich und die Aufteilung der Steuereinnahmen zwischen Zentrum und Subjekten. Daneben wird in der vorliegenden Arbeit der Rolle des Präsidenten in der Entwicklung des russischen Föderalismus besondere Aufmerksamkeit geschenkt. Neben der Ausübung seiner verfassungsmäßigen Rechte gelang es Präsident *Putin*, durch die Verabschiedung von gesetzlichem Recht, schrittweise die Macht einzelner Akteure in den Subjekten zu brechen. Dies geschah in erster Linie mithilfe des Subjektorganisationsgesetzes und dessen Änderungen in den Jahren 1999–2005. Inzwischen hat der Föderationspräsident das Recht, die Kandidaten für die Ämter der Gouverneure und Republikpräsidenten den Subjektparlamenten vorzuschlagen und diese bei Nichtvertrauen wieder abzurufen. Ferner ist er bei Verfassungsverletzungen befugt, Subjektparlamente an sich aufzulösen. Das Zusammenspiel dieser Regelungen wird in der vorliegenden Arbeit im Einzelnen analysiert und auf seine Vereinbarkeit mit den aufgestellten Kriterien der „Rule of Law“ überprüft.

Zur Kontrolle über die Einhaltung der föderalen Verfassungs- und Gesetzesordnung schuf Präsident *Putin* per Dekret die so genannten föderalen Bezirke, in denen Präsidentenstellvertreter über die Tätigkeit der Subjektorgane

wachen. Mit diesen föderalen Einheiten wurden – an der Verfassung vorbei – neue Institutionen geschaffen, die im Folgenden untersucht und bewertet werden. Am Ende des 4. Kapitels werden daher abschließend diese Entwicklungen mit Hilfe der Theorie des Informalen untersucht und praxisrelevante Lösungsvorschläge entwickelt.

Thema des 5. Kapitels ist ein weiteres zentrales Merkmal föderaler Staaten, die Aufteilung der Gesetzgebungszuständigkeiten und der Kompetenzen zwischen den föderalen Organen und den Subjektorganen. Zunächst wird theoretisch eine Abgrenzung von *Gesetzgebungszuständigkeiten* und *Organkompetenzen* hergeleitet und begründet. Danach werden die Besonderheiten der verfassungsrechtlichen Aufteilung der ausschließlichen Gesetzgebungszuständigkeiten gemäß Artikel 71 der russischen Verfassung (VerfRF) und Kompetenzen der RF, der gemeinsamen Gesetzgebungszuständigkeit (Art. 72 VerfRF) und gemeinsamen Kompetenzen der RF und ihrer Subjekte (Art. 76 VerfRF) vorgenommen. Anschließend wird die folgende Frage diskutiert: Handelt es sich bei den Zuständigkeitsregeln in Art. 73 VerfRF um eine Restzuständigkeit oder um eine ausschließliche Zuständigkeit der Subjekte? Als Ergebnis wird eine ausschließliche Zuständigkeit der Subjekte angenommen. Nachfolgend wird die Praxis der föderalen Verträge untersucht. Diese Verträge sahen von der VerfRF abweichende Regelungen der Zuständigkeiten und Kompetenzen zu Gunsten der Subjekte vor. Dadurch ergibt sich ein äußerst asymmetrisches und heterogenes Bild der geltenden Normen. Auch diese Regelungen werden mithilfe des entwickelten Bewertungsschemas beurteilt.

Inzwischen ist die Laufzeit eines Großteils dieser Verträge abgelaufen. Allein der Republik Tatarstan gelang im Jahr 2007 ein Neuabschluss, der jedoch wesentlich weniger Rechte zu Gunsten der Republik enthält als der Vorgängervertrag aus dem Jahr 1994. Neben den föderalen Verträgen wurden die Zuständigkeiten unterverfassungsrechtlich durch das zwischenzeitlich außer Kraft getretene Kompetenzabgrenzungsgesetz und das 1999 gegen den erfolglosen Widerstand der Subjekte verabschiedete Subjektorganisationsgesetz (SubjOrgG) abgegrenzt. Deren Regelungen werden im Verlauf der Arbeit erläutert und erörtert. Insbesondere das SubjOrgG stellt einen tiefen Einschnitt in die Zentrums-Subjekt-Beziehungen dar, da es im Wesentlichen den Staatsaufbau der Subjekte vorgibt und dem Föderationspräsidenten weitgehende Eingriffsbefugnisse verleiht: Er kann die Kandidaten für den Posten des Gouverneurs bzw. des Republikspräsidenten dem Subjektparlament zur

Wahl vorschlagen und kann diese – zuvor direkt von der Bevölkerung gewählten Exekutivchefs – nach eigenem Ermessen abberufen. Zudem kann er unter bestimmten Voraussetzungen ganze Subjektparlamente auflösen. Hier wird für die Gouverneure und Republikspräsidenten ein gutes Verhältnis zum Föderationspräsidenten und seiner Administration existentiell.

Das 6. Kapitel ist den beiden Kammern der Föderalen Versammlung, des russischen Parlaments, gewidmet. Dabei werden die Tätigkeit der Staatsduma, des russischen Unterhauses und des Föderationsrats als Vertretungsorgan der Subjekte im föderalen Parlament beleuchtet.

Die Kürze des Abschnittes zur Staatsduma im Verhältnis zum Föderationsrat erklärt sich aus der größeren Bedeutung des Föderationsrats als Subjektvertretungsorgan auf föderaler Ebene; die Funktionen der Staatsduma werden schon im Abschnitt zum Gesetzgebungsverfahren erläutert. Der Abschnitt über den Föderationsrat stellt die wechselhaften Entwicklungen dar, die diese Institution seit Verabschiedung der föderalen Verfassung im Jahr 1993 durchlaufen hat. Herausragende Bedeutung hatte dabei der häufige Wechsel des Bestellungsmodus der Mitglieder des Föderationsrats, der Senatoren. Da die Senatoren gegenwärtig zwar die Subjekte vertreten, jedoch teilweise weniger persönliche Bezüge zu den Subjekten als zum Kreml haben, hat auch die Effizienz des Föderationsrats als „Kontroll“instanz gegenüber der Staatsduma und dem Föderationspräsident stark abgenommen.² Infolgedessen verringerten sich die formellen Möglichkeiten der Einflussnahme der Subjekte auf die föderale Gesetzgebung stark.

Im 7. Kapitel wird das Gesetzgebungsverfahren im Detail untersucht. Dabei fällt neben einer hohen Zahl von Verfassungsorganen, die zur Einbringung von Gesetzgebungsprojekten berechtigt sind, auf, dass Haushaltsgesetze seit der Novelle des Haushaltsgesetzes 2007 für einen Zeitraum von drei Jahren verabschiedet werden und in den Haushaltsgesetzen Normen enthalten sind, die nicht allen Parlamentariern bekannt sind und die als Staatsgeheimnisse auch nicht öffentlich bekannt gemacht werden. Dies ergibt sich aus den Normen des Haushaltsgesetzbuches selbst. Einen weiteren Schwerpunkt stellt die Untersuchung der Beteiligung der Subjekte am föderalen Gesetzgebungsprozess dar. Der Beitrag der Subjekte ist mit durchschnittlich 2 % erfolgreicher Gesetzgebungsvorhaben sehr gering. Als Gründe dafür werden allgemein mangelnde Qualität der Gesetzesprojekte, lokale Begrenzung der

Anliegen und mangelnde Finanzierbarkeit genannt. Jedoch könnte dafür in den ersten Jahren auch die Beschäftigung der Subjektparlamente mit der Anpassung der Subjekt-Rechtsordnung an die föderale Gesetzesordnung ein Grund sein. Als weitere Ursache erscheint die indirekte Kontrolle der föderalen Regierung, die eine Stellungnahme zu allen Gesetzgebungsvorhaben abgeben muss, die die föderale Steuergesetzgebung oder den föderalen Haushalt beeinflussen könnten und dies oft verweigert.

Im 8. Kapitel wird die Rolle des föderalen Verfassungsgerichts (VerfGRF) dargestellt und kritisch gewertet. Es werden zuerst wichtige Entscheidungen zum Föderalismus chronologisch vorgestellt und analysiert. Danach werden diese Entscheidungen thematisch geordnet, damit die Ansichten des höchsten Rechtsprechungsorgans zu verschiedenen föderalen Problemkreisen deutlich werden. Hieran schließt sich eine Untersuchung der Tätigkeit des Gerichts als Akteur in den föderalen Beziehungen an. Obwohl zu Beginn nicht ausschließlich zentrumsfreundlich, hat das Gericht in den letzten Jahren einen Standpunkt eingenommen, der das föderale Zentrum unterstützte und infolgedessen aus Sicht der Subjekte an Legitimität verloren.

Das 9. Kapitel enthält Überlegungen des Verhältnisses der Republik Tatarstan und des Sverdlovsker Gebiets zum föderalen Zentrum. Die Untersuchung der Republik Tatarstan und des Sverdlovsker Gebiets im Rahmen eines Forschungsaufenthaltes im Jahr 2004 bot sich besonders an, weil Tatarstan ein Prototyp einer sozial-ethnisch dominierten Teilrepublik ist und in den neunziger Jahren eine Vorreiter-Rolle im Kampf mit dem föderalen Zentrum um Autonomie spielte, ohne jedoch wie Čečnija bis zur Sezession zu gehen und das Sverdlovsker Gebiet – ohne eine vergleichbare sozial-ethnische Problematik – erfolgreich mit der Föderation über die Erweiterung seiner Zuständigkeit verhandelte. Die anlässlich dieses Forschungsaufenthalts für beide Föderationssubjekte recherchierten Dokumente zum Beitrag der Subjekte Tatarstan und Sverdlovsker Gebiet zur föderalen Gesetzgebung und zum föderalen Finanzausgleich ermöglichen einen exemplarischen Überblick über die Tätigkeit dieser beiden Subjekte auf beiden Gebieten. Mit diesen Daten können auch Tendenzen für die Gegenwart und Zukunft aufgezeigt werden.

Tatarstan boykottierte das Referendum über die Verfassung der RF, zahlte keine Abgaben an das föderale Zentrum, erklärte sich zum gleichrangigen Verhandlungspartner mit der Föderation und schloss im Februar 1994 den

2 Der Föderationsrat verfügt gemäß Art. 108 VerfRF nur bei föderalen Verfassungsgesetzen, nicht jedoch bei einfachen föderalen Gesetzen über ein

ersten föderalen Vertrag mit dem föderalen Zentrum ab. Zudem bestand Tatarstan auf seiner Souveränität, der eigenen Sprache und führte eine eigene Staatsbürgerschaft ein. Das tatarische Verfassungsgericht scheute den offenen Konflikt mit dem föderalen Verfassungsgericht nicht. Inzwischen sind mit dem Abschluss des föderalen Vertrages des Jahres 2007 diese Konflikte weitgehend befriedet.

Ein Vergleich des von ethnischen Russen dominierten Sverdlovsker Gebiets, gleichermaßen wirtschaftlich stark wie Tatarstan und im föderalen Kräftespiel selbstbewusst auf den Ausbau der eigenen Position bedacht, aber wesentlich „bundestreuer“ als Tatarstan, erwies sich als fruchtbar. Der Vergleich beider Subjekte ergab, dass sich die regionalen Eliten in beiden Subjekten mit dem föderalen Zentrum arrangiert haben und deshalb die beiden Exekutivspitzen *Šajmiev* und *Rossel'* erneut von *Putin* als Kandidaten vorgeschlagen, d. h. in ihrem Amt bestätigt wurden. In Tatarstan trat *Minnichanov* am 25. März 2010 die Nachfolge *Šajmievs an*, im Sverdlovsker Gebiet löste *Mišarin* am 23. November 2009 *Rossel'* als Gouverneur ab.

Die einzelnen Kapitel sind in sich abgeschlossen, um das Verständnis einzelner Abschnitte zu ermöglichen. Dadurch wiederholen sich die Nachweise.

2. Das historische Erbe des Zarenreichs und der Sowjetunion im Hinblick auf den Föderalismus

Im folgenden Kapitel werden das Erbe des Zarenreichs nach 1917 im 20. Jahrhundert sowie die sowjetischen Föderalismusvorstellungen und deren Umsetzung in die Praxis vorgestellt, um eine Einführung in die Traditionslinien und Zustände zu bieten, die die Autoren der russischen Verfassung von 1993 vorfanden. Dabei wird klar, dass es keine föderalistischen Elemente im russischen Zarenreich gab und Ansätze bolschewistischer Theoriebildung, die zu einem föderalen System, das auf einer klaren Abgrenzung zwischen Zuständigkeiten der Ebene der UdSSR und ihre SSR bzw. der RSFSR und ihrer Föderationssubjekte hätten führen können, nie verwirklicht wurden.

2.1. Das russische Föderalismus-Konzept vor der Oktoberrevolution

Die juristischen und verwaltungstechnischen Voraussetzungen für die Schaffung und Ausgestaltung eines föderalen Russland nach dem Ende der Sowjetunion waren schlecht. „Die ganze neuere russische Geschichte steht im Zeichen eines Integrationsvorgangs, der die Zusammenfassung des ungeheuren eurasischen Raumes in einem staatlichen Gebilde zum Inhalt hat.“³ In den heutigen russischen Regionen gab es im 19. Jahrhundert noch nicht einmal ein Verfassungsdokument. Die russischen Zaren regierten als so genannte Selbstherrscher. Einerseits bot so das zentralistische Erbe des russischen Zarenreichs keine Anknüpfungspunkte für einen postsowjetischen Föderalismus, andererseits kam ein sowjetischer Föderalismus kaum über Ansätze hinaus und wurde bald von starken Zentralisierungen abgelöst.

Etwas andere Entwicklungen fanden zum Beispiel in Polen, das als Provinz zu Russland gehörte, statt: Es gab keine föderalen Komponenten im Umgang des russischen Zarenhauses mit dem polnischen Adel. Am 27. November 1815 unterzeichnete Alexander I. in Warschau die polnische Verfassung, in der festgelegt war, dass Polen keine Provinz des russischen Zarenreichs, sondern ein einzelnes Staatswesen mit einer eigenen verfassungsmäßigen Regierung und einer besonderen Armee ist. Dennoch galt der russische Zar nun als Polnischer König, dem die gesamte Exekutivgewalt un-

3 Rauch, G. v. (1953). Russland: Staatliche Einheit und nationale Vielfalt. München. S. 7.